



PROCESSO N°	31.806-0/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA)
INTERESSADO	PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE
GESTOR	LEONARDO TADEU BORTOLIN
RELATOR	CONSELHEIRO MOISES MACIEL
REVISOR	CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

## VOTO VISTA

Sr. Presidente,

Srs. Conselheiros,

Sr. Procurador Geral do Ministério Público de Contas,

1. Trata o processo de Representação de Natureza Interna, proposta pela então Secretaria de Controle Externo da Sexta Relatoria, em desfavor do Sr. Leonardo Tadeu Bortolin, Prefeito do Município de Primavera do Leste, em razão de supostas irregularidades referentes à nomeação de pessoal e pagamento de horas extras, após ultrapassar o limite prudencial com gastos com pessoal<sup>1</sup>, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e caracterizando irregularidade de natureza grave, conforme classificação da Resolução Normativa 17/2010 deste Tribunal<sup>2</sup>.

2. A equipe instrutória manifestou-se pela procedência da presente Representação de Natureza Interna e pela caracterização da seguinte irregularidade:

**1) AB99 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Limite Constitucional/Legal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 –TCE-MT.

<sup>1</sup> Art. 22. ...

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

...

V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>2</sup> AB 99 Limites Constitucionais/Legais\_Grave 99. Irregularidade referente à Limite Constitucional/Legal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.



1.1) Nomeação de pessoal e pagamento de horas extras embora o município tenha extrapolado o limite prudencial, infringindo a LRF. -Tópico -2.

3. O eminente Relator, Conselheiro Interino Moises Maciel, em parcial consonância com o Parecer Ministerial nº 1.413/2018, do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior, conheceu da presente Representação Interna e, no mérito, votou por considera-la parcialmente procedente, recomendando à gestão que apresente o reenquadramento do plano orçamentário a este Tribunal, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, e cumpra com os limites de gastos com pessoal, nos termos do artigo 169, §§§ 1º, 3º e 4º da Constituição Federal, e dos artigos 225 e 236, da Lei de Responsabilidade Fiscal, dentro da previsão do dispositivo do artigo 66 da LRF.

4. Nos termos regimentais, solicitei e obtive vistas dos autos para melhor fundamentar meu posicionamento sobre a matéria.

### **PRELIMINAR**

5. De pronto, ao tomar conhecimento do processo, discordo de a matéria ser abordada por meio de Representação de Natureza Interna, pois entendo que as irregularidades referentes aos limites constitucionais e legais devem ser apreciadas na via apropriada; ou seja, no processo de Contas Anuais de Governo. Outra possibilidade concerne a emissão de Termos de Alerta ou a concessão de medidas cautelares.

6. Vale recordar que a Resolução Normativa nº 10/2008 desta Corte de Contas estabelece, em seu artigo 5º, que “as deliberações do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso sobre as contas anuais de governo e sobre as contas anuais de gestão são independentes entre si, cada uma delas referindo-se à sua matéria específica”.

7. E, ao descrever o rol de temas abordados nas Contas Anuais de Governo, o § 1º, do artigo 5º, da Resolução Normativa nº 10/2008, assim disciplina:



§ 1º. O parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

- se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31.12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;
- **a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;**
- o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
- o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;
- a observância ao princípio da transparência (**grifos nossos**).

8. Entendo que a apreciação de matéria referente a limite constitucional ou legal, tanto em Representação de Natureza Interna quanto nas Contas Anuais de Governo Municipal, geraria litispendência processual.

9. A litispendência ocorre quando se repete ação que está em curso. A exceção de litispendência, a fim de evitar *o bis in idem*, impede a duplicação da ação, ou seja, não poderá ser intentada ação com as mesmas partes e sobre o mesmo fato.

10. Não ignoro que as irregularidades referentes a atitudes vedadas ao gestor, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quando ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal, podem ser objeto de medidas corretivas e acautelatórias no curso do exercício.

11. Todavia, no caso presente, o exercício já está encerrado há muito e as Contas Anuais de Governo estão em processo de instrução para julgamento nas próximas semanas, razões que me conduzem a, desde logo, com base no artigo nº 337, § 3º, do Código de Processo Civil, **propor o apensamento do presente feito aos autos do Processo de Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Primavera do Leste - Processo nº 46.035/2017.**

## MÉRITO



12. Quanto ao exame de mérito, alguns pontos da Representação de Natureza Interna em voga merecem destaque:

- o processo baseou a sua análise, conforme relatório técnico<sup>3</sup>, nos 2 (dois) primeiros quadrimestres do exercício de 2017, ou seja, antes da finalização do exercício financeiro;
- o gasto do executivo municipal ao final do 2º quadrimestre, final de agosto de 2017, estava em 52,14% da Receita Corrente Líquida;
- o Sr. Leonardo Tadeu Bortolin, Presidente da Câmara Municipal de Primavera do Leste, assumiu interinamente a Prefeitura Municipal de Primavera do Leste em 06/09/2017, após a cassação, pela Justiça Eleitoral, do Sr. Getúlio Viana;
- assim, a situação descrita nos autos não pode ser atribuída ao Sr. Leonardo Tadeu Bortolin, embora seja do seu dever adotar as medidas corretivas cabíveis.

13. Ressalto que mesmo ultrapassando o limite prudencial com gastos com pessoal no segundo quadrimestre, o município não excedeu o limite máximo de 54% previsto no artigo 20, inciso III, letra b, da LRF.

14. Ademais, o estudo das despesas de pessoal da Prefeitura Municipal de Primavera do Leste, durante o exercício 2017, conduz a algumas considerações.

15. Ao averiguar a evolução das despesas de pessoal da Prefeitura Municipal de Primavera do Leste, nos últimos exercícios financeiros, constatei os seguintes dados:

ITEM	2014 <sup>1</sup>	2015 <sup>2</sup>	2016 <sup>3</sup>	2017 <sup>4</sup>	2º Quadrimestre <sup>5</sup>
% Máximo fixado (executivo)	54,00%				
Gasto do executivo	46,51%	48,80%	46,50%	53,36%	52,14%
Em R\$	R\$ 75.067.202,57	R\$ 86.429.486,14	R\$ 92.648.274,07	R\$ 106.997.492,17	R\$ 101.979.953,33
Gasto do município	49,50%	51,70%	49,36%		
Em R\$	R\$ 79.898.354,54	R\$ 91.567.610,34	R\$ 98.348.418,90		

<sup>1</sup> Dados extraídos do processo de Contas Anuais de Governo, processo nº 35.661/2014

<sup>2</sup> Dados extraídos do processo de Contas Anuais de Governo, processo nº 970-9/2015

<sup>3</sup> Dados extraídos do processo de Contas Anuais de Governo, processo nº 8.454-9/2016

<sup>3</sup> Documento digital nº 306846/2017



<sup>4</sup> Dados extraídos do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º Quadrimestre de 2017

<sup>5</sup> Dados extraídos do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º Quadrimestre de 2017

16. Inicialmente, destaca-se a evolução de 15,49%, ou seja, R\$ 14.349.218,10 (quatorze milhões, trezentos e quarenta e nove mil, duzentos e dezoito Reais e dez centavos), nas despesas com pessoal, entre 2016 e 2017, pela Prefeitura Municipal de Primavera do Leste. Um crescimento extraordinário, mas que não é atribuível, em princípio, com os dados disponíveis nestes autos, ao Sr. Leonardo Tadeu Bortolin.

17. Ao analisar mais detidamente o tema, verifica-se os efeitos promovidos pela mudança de entendimento desta Corte de Contas, por meio da Resolução de Consulta nº 19/2017, que assim estabelece:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 19/2017 – TP

Ementa: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA. CONSULTA. CONTABILIDADE. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL. BASE DE CÁLCULO. RENDIMENTOS DA CARTEIRA DE INVESTIMENTO DOS RPPS. NÃO INCLUSÃO.

**As receitas orçamentárias referentes aos rendimentos da carteira de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS não devem ser computadas na base de cálculo utilizada para determinação da Receita Corrente Líquida - RCL dos entes federativos instituidores desses regimes. (grifos nossos)**

18. Os rendimentos da carteira de investimentos do Regime Próprio de Previdência Social de Primavera do Leste, conforme dados extraídos do Sistema Aplic, no exercício 2017, foram de R\$ 11.817.041,59 (onze milhões, oitocentos e dezessete mil, quarenta e um Reais e cinquenta e nove centavos).

19. Recorda-se que até 2016, o Sistema Conexe adotava a sistemática de incluir os rendimentos da carteira de investimentos do Regime Próprio de Previdência Social no cálculo da RCL.

20. A tabela a seguir apresenta os efeitos dos rendimentos da carteira de investimentos do Regime Próprio de Previdência Social de Primavera do Leste sobre a Receita Corrente Líquida – RCL e, conseqüentemente, sobre os limites de despesa com pessoal no município.



ITEM	PRESENTE DEDUÇÃO DOS RENDIMENTOS DO RPPS	AUSENTE DEDUÇÃO DOS RENDIMENTOS DO RPPS
Receita Corrente Líquida	R\$ 200.500.063,92	R\$ 212.317.105,51
Despesa Pessoal Executivo	R\$ 106.997.492,17	R\$ 106.997.492,17
% Despesa Pessoal Executivo	53,36%	50,40%

Fonte: Sistema Aplic e Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º Quadrimestre de 2017

21. Percebe-se, assim, que a modificação de entendimento do TCE/MT, com a exclusão dos rendimentos da carteira de investimento dos RPPS da base de cálculo da Receita Corrente Líquida, promovido pela Resolução de Consulta nº 19/2017, tornada pública em 11/08/2017, data da sua publicação, traz um significativo impacto na apuração da observância dos limites da despesa total com pessoal.

22. Exemplificando: ainda que determinado município não tenha acrescido em nada sua despesa com pessoal, a dedução de parcela da Receita Corrente Líquida provocará um aumento do percentual para efeito de aferição dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

23. Ora, referida alteração jurisprudencial ocorreu depois de transcorridos dois terços do exercício de 2017, não sendo razoável exigir dos gestores que conseguissem até 31 de dezembro adotar medidas capazes de reconduzir os seus percentuais a valores próximos aos que alcançavam se aplicada a metodologia anteriormente vigente.

24. Neste momento, registro que participei da votação da referida Resolução e concordo integralmente com o seu enunciado. Manifesto, contudo, que à época, deveria ter sido cogitada uma modulação de efeitos na aplicação do novo entendimento.

25. Recentemente, ao introduzir alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), no intuito de incluir “disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”, a Lei nº 13.655/2018 explicitou no seu art. 23 que a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo



indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

26. Destarte, como a referida Resolução de Consulta nº 19/2017 impacta necessariamente o conjunto das Contas Anuais de Governo municipais relativas ao exercício de 2017, proponho **firmar o entendimento** deste Colegiado no sentido que, caso a eventual extrapolação dos limites de gastos com pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal tenha sido ocasionada exclusivamente pela aplicação do cálculo da Receita Corrente Líquida com a dedução dos rendimentos da carteira de investimento dos RPPS, a caracterização de tal irregularidade não será, por si só, ensejadora da conclusão por um Parecer Prévio Contrário à aprovação daquelas Contas, passando a vigorar plenamente no exame das Contas a partir do exercício de 2018.

### VOTO

27. Ante o exposto, com as minhas homenagens ao Voto do eminente Conselheiro Relator Moises Maciel e em dissonância com o Parecer nº 1.413/2018, de lavra do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior, **VOTO** no sentido de conhecer da presente Representação de Natureza Interna e, no mérito, **propor o pensamento do presente feito aos autos do Processo de Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Primavera do Leste - Processo nº 46.035/2017.**

28. Voto, ainda, por **firmar o entendimento** deste Colegiado no sentido que, caso a eventual extrapolação dos limites de gastos com pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal tenha sido ocasionada exclusivamente pela aplicação do cálculo da Receita Corrente Líquida com a dedução dos rendimentos da carteira de investimento dos RPPS, a caracterização de tal irregularidade não será, por si só, ensejadora da conclusão por um Parecer Prévio Contrário à



aprovação daquelas Contas, passando a vigorar plenamente no exame das Contas a partir do exercício de 2018.

29. É como voto.

Cuiabá-MT, 09 de outubro de 2018.

**(assinatura digital)**

**LUIZ HENRIQUE LIMA**

**Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017**